

## **LAS REFORMAS RECIENTES EN LA TRIBUTACIÓN LOCAL**

María José FERNANDEZ PAVÉS

Titular de Derecho Financiero y Tributario. Acreditada de Cátedra  
Universidad de Granada

### **SUMARIO:**

1. EL CONTEXTO DE LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES SOBRE LA HACIENDA LOCAL
  - a. Su vinculación con el modelo de financiación
  - b. Delimitación del ámbito de las reformas a estudiar
2. LAS MODIFICACIONES EN EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA
  - a. El nuevo supuesto de sustituto
  - b. Cambios en la reducción por modificación de los valores catastrales
3. LAS MODIFICACIONES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES
  - a. El incremento en los tipos impositivos en el IBI
    - i. La regulación anterior a la reforma
      1. Los tipos generales aplicables
      2. Posibles incrementos y supuestos especiales
    - ii. Los tipos de gravamen para 2012 y 2013
      1. Requisitos de aplicación de la reforma
      2. Incremento de los tipos y sus límites
  - b. Cambios en las exenciones y bonificaciones. Remisión
4. LAS ADAPTACIONES A LA LIBERAZACIÓN DEL COMERCIO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS
  - a. Las incompletas reformas en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
    - i. Modificaciones en su régimen sustantivo y aplicativo
    - ii. Asignaturas pendientes en esta adaptación a la liberalización
  - b. Retoques sobre dos supuestos de tasas locales
5. OTRAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS O CON INCIDENCIA A NIVEL LOCAL
  - a. En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles
    - i. Mejora técnica, prórroga y ampliación de plazo
    - ii. Limitación de exención y nuevas bonificaciones
  - b. En el Impuesto sobre Actividades Económicas
  - c. En las tasas locales
  - d. En las notificaciones de los tributos periódicos
  - e. Una media con la incidencia indirecta: el nuevo procedimiento de regulación catastral
6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

## I. EL CONTEXTO DE LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES SOBRE LA HACIENDA LOCAL<sup>1</sup>

Nuestro país se encuentra actualmente, además desde hace ya varios años, en una situación claramente de crisis económica en todos los sentidos (laboral, financiera, de mercado...), que alcanza igualmente al continente europeo y que, además, también se está contagiando a otros muchos países del mundo inevitablemente. Esa situación está produciendo bastantes implicaciones y consecuencias en muy diversos ámbitos; entre otros, podemos destacar la falta de recursos para las Administraciones públicas en general, y por tanto entre ellas la Administración local, dada la drástica reducción de ingresos que se ha producido y se sigue produciendo aún en muchos casos que, cuando menos, sino alcanza a veces tintes dramáticos, sí resulta indudablemente generalizada y persistente; y además, en segundo lugar, unida también a una evidente disminución de recursos igualmente para el conjunto de la ciudadanía, en mayor o menor medida, que puede generalizarse sin dudarle cuando menos en términos estadísticos porcentuales.

Y ello, junto a otros muchos factores de todos conocidos, está conllevando toda una serie de incidencias claramente negativas sobre la actividad económica de nuestro país, que revierte de nuevo en esa situación de crisis, unas más recientes y otras ya de más larga trayectoria y recorrido, como pueden ser la desaparición de la conocida como “burbuja inmobiliaria” incluso a nivel internacional, la paralización progresiva del crecimiento económico, el considerable aumento del endeudamiento tanto público como privado, el incremento desmedido del desempleo y de la consiguiente “economía sumergida” o “informal”, o la imposibilidad de mantenimiento de las prestaciones sociales en los niveles y alcance actuales, entre otras muchas, sin entrar en las recientes noticias sobre corrupción política, bancaria o empresarial, que nos llevarían mucho más lejos en nuestro análisis.

### A) SU VINCULACIÓN CON EL MODELO DE FINANCIACIÓN

Lo anterior, puede ponerse en relación también con el análisis del modelo de financiación local español, aunque sea a grandes rasgos, partiendo de sus principales fuentes de obtención de recursos económicos para lograr los ingresos destinados a la atención de sus gastos públicos y, de esta forma, lograr su sostenibilidad financiera; al venir marcados por una serie de parámetros que tampoco contribuyen precisamente a mejorar la situación económica. Es el caso, por una parte, de los tributos propios locales, de los cuáles la gran mayoría y, desde luego, los más importantes en cuanto a su potencial recaudatorio, están vinculados precisamente con el ámbito inmobiliario en general (caso del IBI, del IIVTNU, del ICIO, de las contribuciones especiales o de muchas de las posibles tasas existentes).

Del mismo modo, en segundo lugar, el acceso al crédito público mediante el endeudamiento local se está viendo cada vez más dificultado, al establecerse más y mayores

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado en el seno del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación *El procedimiento tributario local: aportaciones para su modernización* (DER2010-16786) del que somos la Investigadora Principal.

controles y limitaciones a su consecución por parte de las Entidades Locales, entre otras razones, debido al alto déficit público en el que nos encontramos y, sobre todo, a las rígidas exigencias comunitarias para ir, precisamente, por la senda inversa a la que resultaría necesaria, al menos de manera complementaria, dada la situación financiera en la que se encuentra nuestro país en su conjunto, como finalmente se está reconociendo por nuestros gobernantes nacionales. Sólo a título ejemplificativo, se han tomado en los últimos años un gran número de medidas para sanear las deudas de las Entidades Locales con sus proveedores<sup>2</sup>, cuyo resultado práctico está resultando muy diverso y variopinto en términos generales.

Además, en tercer lugar, las transferencias estatales incondicionadas (como es el caso de la cesión de impuestos o la participación en tributos estatales), se han reducido considerablemente al haber menos fondos para repartir entre los Entes Locales de nuestro país, por haberse reducido a su vez la recaudación estatal junto a los ingresos autonómicos, por supuesto; todo lo cuál, igualmente, incide desde luego de forma negativa también en las subvenciones disponibles y ayudas en general establecidas, en este caso con finalidades afectadas, eso sí, que de igual manera se reducen y disminuyen por esa falta de ingresos disponibles, además de no haber libertad en cuanto al destino de los fondos obtenidos, lo que siempre es un relativo inconveniente. Y ello, sin contar además, con el mecanismo de retención sobre las transferencias citadas, regulado con diversas finalidades por distintas normas recientes<sup>3</sup>.

## B) DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LAS REFORMAS A ESTUDIAR

Aunque sólo sea a título ilustrativo, casi más como una curiosidad anecdótica que como un dato en sí determinante (a pesar de que en el fondo sí que lo consideramos significativo política e incluso jurídicamente, desde luego, a nivel de técnica legislativa y de respeto democrático a nuestro sistema de producción normativa, por sus variadas implicaciones de mucha índole); se han dictado en los últimos años por razones de extraordinaria y urgente

<sup>2</sup> Pueden citarse desde el Decreto-Ley 5/2009, que instrumentó una operación especial de endeudamiento, junto a una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial; pasando por el Decreto-Ley 8/2011, que estableció una línea de crédito para cancelar las deudas con empresas y autónomos, o el Decreto-Ley 4/2012, que ha establecido un mecanismo de pago a proveedores y su financiación, con la correlativa operación de endeudamiento a largo plazo, que se garantiza con las transferencias por participación en los tributos del Estado, además de exigir aprobar un plan de ajuste; hasta el Decreto-Ley 7/2012, que ha creado y regulado el Fondo para financiar los pagos a proveedores, modificado a su vez por el Decreto-Ley 10/2012.

<sup>3</sup> Caso del art. 36 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (en caso de incumplimiento por las Entidades Locales con la obligación de remitir la información relativa a la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado); el art. 12 del Decreto-Ley 8/2011 (consecuencia de las deudas firmes e impagadas en plazo voluntario, contraídas por las Entidades Locales con el Instituto de Crédito Oficial, por la línea de crédito instruida para facilitar liquidez a las empresas y autónomos que tengan créditos con aquéllas); el art. 11 del Decreto-Ley 4/2012 (por la no concertación o el incumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la operación de endeudamiento a largo plazo, prevista para financiar las que han sido abonadas mediante el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, por obligaciones derivadas de la contratación de obras, suministros o servicios), y el art. 8 del Decreto-Ley 7/2012 (como garantía de las operaciones de crédito concertadas por las Entidades Locales con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores), que opera sobre las entregas a cuenta de la participación en tributos del Estado a las Entidades Locales.

necesidad, tal como los describe nuestra Constitución en su concepto y justificación<sup>4</sup>, catorce Decretos-Leyes en 2010, veinte Decretos-Leyes en 2011, veintinueve Decretos-Leyes en 2012 (quedando sin embargo en vigor actualmente veinte, por haberse derogado nueve de ellos), aunque ya en lo que va de 2013 tan “sólo” llevamos dos (y esperemos que siga así, cambiando la dinámica apuntada) si bien es cierto que en escasamente poco más de un mes.

Ello, por supuesto, además de las numerosas reformas normativas que se han venido sucediendo en dicho período a todos los niveles, así como de las múltiples normas legales nuevas que están viendo su luz en iguales fechas; lo que sin duda genera una gran inseguridad jurídica entre todos los ciudadanos, no limitada a los juristas, en cuanto al conocimiento y manejo de la última versión de una normativa determinada que resulte de interés, así como de las sucesivas reformas de la misma normativa, sin haber podido contrastar siquiera su eficacia real por falta de tiempo y aplicación suficiente.

Entre esas diversas reformas normativas, de muy distinta naturaleza y con diferente significado, de una parte, podemos encontrar varias que afectan a la Hacienda local con unos efectos en bastantes casos algo equiparables, incrementar su recaudación, en el ámbito de sus ingresos públicos, fundamentalmente tributarios; pero además, de otro lado, podemos incluir también entre ellas, las sucesivas modificaciones operadas para rebajar el tan “temido” déficit público, así como sobre todo, para permitir cumplir a las Entidades Locales con sus obligaciones de pago fundamentalmente frente a sus proveedores<sup>5</sup>, junto a otras muchas, sólo por citar las más significativas. Pasemos a ver, por tanto, algo más detenidamente las que vamos a estudiar en este trabajo, aquéllas a afectan a los tributos locales.

## **II. LAS MODIFICACIONES EN EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

Como acabamos de señalar, este es uno de los tributos, concretamente de los impuestos municipales, que ha sufrido modificaciones normativas en su regulación, bastante específicas y concretas en cuanto a su alcance y supuestos de aplicación, cada una de las cuáles ha sido introducida por un Decreto-Ley diferente; ambas se han producido básicamente desde dos puntos de vista diferentes pero que, en suma, pretenden afianzar su pago o incrementar su recaudación. Por una parte, añadiendo otro nuevo supuesto de deudor tributario dentro de una de las categorías de obligados al pago del tributo existentes, los sustitutos; y de otro lado, en segundo lugar también, al permitir incrementar sus ingresos disminuyendo a voluntad de la Entidad Local respectiva, en su caso, ciertos beneficios aplicables a los ciudadanos, que reducían la carga impositiva local que han de satisfacer en un supuesto concreto.

---

<sup>4</sup> Art. 86.1 de la Constitución española: «*En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I (en el que se encuentra, por cierto, establecido el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de los tributos, art. 31.1), al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general*».

<sup>5</sup> Las cuáles han sido citadas en esencia anteriormente, y a las que no nos vamos a referir expresamente por la temática concreta que aborda este trabajo.

## A) EL NUEVO SUPUESTO DE SUSTITUTO

En relación con este tributo municipal, en primer lugar, se ha incluido un nuevo supuesto de sustituto del contribuyente en este impuesto<sup>6</sup> como hemos comentado, que recordemos hasta ese momento establecía tan sólo la consideración como sujeto pasivo sustituto del contribuyente, por el art. 106.2 TRLHL<sup>7</sup>, para aquella persona física, jurídica o entidad sin personalidad jurídica del art. 35.4 LGT<sup>8</sup>, que adquiriera un terreno de naturaleza urbana o a cuyo favor se constituya o transmita un derecho real de goce limitativo del dominio sobre el mismo<sup>9</sup>, cuando el contribuyente (es decir, el transmitente del terreno o quién constituye o transmite el derecho real, a título oneroso) sea una persona física no residente en España.

Ahora, por la citada reforma, será igualmente sustituta del contribuyente, además del caso anterior, la entidad que adquiere un inmueble en las transmisiones por dación en pago de la vivienda, realizadas por los deudores (contribuyentes en tanto que transmitentes con carácter oneroso) de contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, cuando estos se encuentren situados en el umbral de exclusión<sup>10</sup>; no pudiendo exigir el sustituto (una entidad financiera normalmente, la que concedió el préstamo o crédito) del contribuyente o deudor hipotecario, el importe de las obligaciones tributarias satisfechas por este impuesto (por tanto, vetando la posibilidad de repercusión).

<sup>6</sup> Operado por el Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

<sup>7</sup> Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 2003.

<sup>8</sup> Según el citado precepto de la Ley General Tributaria: «Tendrán la consideración de obligados tributarios, en las Leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición».

<sup>9</sup> Dado que su hecho imponible consiste en el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los mismos.

<sup>10</sup> Según el art. 3: «Definición del umbral de exclusión.

1. Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, cuando concurren en ellos todas las circunstancias siguientes:

- a) Que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos con independencia de su edad que residan en la vivienda.
- b) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
- c) Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de cualesquiera otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda.
- d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.
- e) Que se trate de un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o, en el caso de existir estas últimas, que en todos los garantes concurren las circunstancias expresadas en las letras b) y c).
- f) En el caso de que existan codeudores que no formen parte de la unidad familiar, deberán estar incluidos en las circunstancias a), b) y c) anteriores».

## B) CAMBIOS EN LA REDUCCIÓN POR MODIFICACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES

Por su parte, también se ha reformado de manera importante la reducción aplicable en este impuesto a los casos en que se modifican los valores catastrales de los inmuebles urbanos como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general<sup>11</sup>; en primer lugar y fundamentalmente, porque la reducción pasa a tener carácter potestativo, frente a la situación anterior en que era de aplicación obligatoria por los Ayuntamientos, lo cuál es muy relevante, desde luego. Además, y como consecuencia de ello, la reducción ya no tiene que aplicarse necesariamente a los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores de los terrenos urbanos, sino que dicho plazo se convierte en máximo, pudiendo aplicarse sólo al primero, o a los dos años siguientes, o a los tres, cuatro o, en fin, cinco años posteriores a la revalorización como tope.

Incluso, también la manera en que se fija dicha reducción ha cambiado, dado que ya no tiene un límite mínimo del 40% y máximo del 60%, aplicándose en todo caso este último cuando no se fijase el tipo concreto por los Ayuntamientos respectivos (dada su obligatoriedad), es decir, aplicando entonces la reducción máxima; ahora, la reducción permitida que puede aplicarse tiene sólo un porcentaje máxima como techo, el 60%, ya no hay un mínimo de reducción si se opta por ello, lo cuál es lógico, manteniéndose además casi en los mismos términos, que los Ayuntamientos podrán fijar una reducción distinta para cada uno de los cinco años posibles, actualmente como período máximo de vigencia de la reducción, para modular su tipo (ahora sin suelo, eso sí).

Sin embargo, en esta última línea, se mantienen también las previsiones limitativas que venían rigiendo respecto a que dicha reducción no será de aplicación a los supuestos en los que, los valores catastrales resultantes del procedimiento de valoración colectiva de carácter general que posibilita su aplicación, sean inferiores a los que había hasta entonces vigentes (es decir, que no haya realmente revalorización sino devaluación de los mismos); así como al prohibir que el valor catastral reducido pueda ser inferior, en ningún caso, al valor catastral del terreno urbano anterior al desarrollo del procedimiento de valoración colectiva general que lo ha incrementado, operando éste como límite. Finalmente, se añade tras la reforma producida, que la regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta reducción se establecerán por cada Ayuntamiento en la correspondiente Ordenanza Fiscal, que habrá de preverla dado su actual carácter potestativo.

Precisamente en relación con esto último, la Disposición Transitoria Vigésima añadida al Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales por la norma que venimos comentando, establece sólo para el presente ejercicio de 2012 que, aquellos municipios que no hayan aprobado la Ordenanza Fiscal correspondiente para el establecimiento de esta reducción potestativa de acuerdo a la reforma, continuarán aplicándola; pero según su versión anterior, eso sí, o lo que es lo mismo, limitada entre los porcentajes mínimo del 40% y máximo del 60% y, según parece también, con carácter obligatorio aún en este ejercicio anual de una u otra

---

<sup>11</sup> En este caso, por el Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, que introduce diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

form<sup>12</sup>, dado el tiempo del verbo empleado («*continuarán aplicando la reducción establecida en dicho apartado 3 en su redacción anterior al citado real decreto-ley*»).

### **III. LAS MODIFICACIONES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**

Las modificaciones que se han producido sucesivamente en la regulación de este impuesto, actualmente el más fundamental para la financiación de nuestros municipios, operan en sentidos totalmente contrarios, unas en la órbita del necesario incremento de su recaudación y otras, por el contrario, en el de la posible reducción de sus ingresos (notemos aquí la no obligatoriedad de las medidas); puesto que se han de incluir algunas reformas que deben aplicarse obligatoriamente por todos ellos, temporalmente o no, mientras que otras de las medidas novedosas se mueven más en el plano de la autonomía local, dado su carácter no obligatorio, que habrán de tomarse en su caso a juicio y por decisión expresa de la Corporación Local.

No obstante, en este punto nos centraremos en la reforma de mayor calado de las cuatro que se han producido hasta la fecha, el incremento obligatorio de los tipos impositivos aplicables al impuesto durante los ejercicios 2012 y 2013, dada la relevancia y alcance de la misma en todo el territorio nacional; para referirnos más adelante, en otro apartado de este trabajo, al resto de modificaciones operadas sobre el IBI, dado que su alcance y efectos son bastante más reducidos y, además, en dos de esas tres reformas, dependerá de una decisión de la propia Entidad Local su puesta o no en vigor por su carácter potestativo. Por tanto, pasamos a analizar de momento el incremento de los tipos impositivos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

#### **A) EL INCREMENTO DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS EN EL IBI**

Para poder abordar el estudio y análisis de esta reforma, con marcados tintes fiscales o recaudatorios, así como también para entender mejor sus implicaciones; tenemos que partir necesariamente de la situación que teníamos en 2011 en cuanto a la regulación de los tipos de gravamen aplicables en este impuesto, para poder compararla más claramente con la que tenemos en este año y que se prolongará, con matices, en el próximo 2013, puesto que las modificaciones habidas al respecto parten de la situación existente, para operar los cambios producidos sobre la misma, el aumento en general de dichos tipos aplicables en este impuesto.

---

<sup>12</sup> Como decimos, en aquellos casos que no se haya aprobado dicha Ordenanza para el establecimiento de la reducción potestativa, en 2012 se continuará aplicando en su versión anterior; por el contrario, cuando se haya establecido por la Ordenanza fiscal, se aplicará ya la nueva reducción con su vigente régimen jurídico. Luego, salvo que en 2012 se prevea expresamente en dicha norma local su no aplicación por su actualización, o que se dicte una nueva que la excluya; la reducción se aplicará en todo caso, de una u otra forma.

## **i.- La regulación anterior a la reforma**

La fijación de los tipos de gravamen aplicables en el IBI se viene estableciendo en los últimos años diferenciando, en primer lugar, según de qué tipo de bien inmueble se trate, ya sea un bien inmueble urbano, ya un inmueble rústico, o bien un inmueble de características especiales<sup>13</sup>; en segundo lugar, se procede a establecer en general unos topes, que se pretende no puedan ser rebasados ni por encima ni por debajo aunque finalmente esto no siempre va a ser así, complementado con la fijación de un tipo supletorio, coincidente con el mínimo en dos de los tres tipos de bienes inmuebles, que resultará aplicable cuando la Entidad Local no haya ejercido su poder tributario y, por tanto, no haya establecido mediante Ordenanza Fiscal el tipo concreto aplicable; y finalmente, en tercer lugar, se permite que dichos tipos generales puedan verse modificados, bien con diversos incrementos que obedecen a razones determinadas o bien, de otro lado, estableciendo una serie de supuestos específicos, como veremos a continuación.

### *1. Los tipos generales aplicables*

De acuerdo al art. 72 TRLHL, como norma general los tipos de gravamen aplicables a los bienes inmuebles eran el 0,4% como tipo mínimo y supletorio para los inmuebles urbanos, y el 0,3% para los rústicos; siendo el tipo máximo del 1,1% para los bienes urbanos y el 0,9% en los inmuebles rústicos. Por su parte, para los bienes inmuebles de características especiales, el tipo de gravamen aplicable era el 0,6%, que tiene carácter supletorio; aunque la ley permite que puedan establecerse tipos diferenciados aplicables respectivamente a cada grupo de inmuebles de características especiales, que podrán oscilar entre el 0,4% como mínimo y el 1,3% como máximo.

### *2. Posibles incrementos y supuestos especiales*

Sin embargo, como decíamos de una parte, los anteriores tipos generales de los bienes inmuebles urbanos y rústicos, no en el caso de los inmuebles de características especiales, podían verse incrementados en varios puntos porcentuales, incluso llegando a superar los máximos establecidos, por varias causas establecidas en la ley que, en general, pueden concurrir juntas en algunos supuestos o, en otros casos, darse sólo una o varias de ellas:

- primero, que el municipio sea capital de provincia o capital de Comunidad Autónoma: se pueden incrementar en 0,07 o 0,06 puntos porcentuales, según sean urbanos o rústicos.
- segundo, que preste el servicio de transporte público colectivo en superficie: pudiendo aumentarse entonces en 0,07 o 0,05 puntos, respectivamente, los urbanos y los rústicos.

---

<sup>13</sup> Como sabemos, un bien inmueble de características especiales (conocido como BICE) es un conjunto complejo de uso especializado integrado por el suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble; a título de ejemplo se pueden citar los bienes inmuebles destinados a la producción de energía eléctrica y gas, al refino de petróleo, y las centrales nucleares; las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego; las autopistas, carreteras y túneles de peaje, o bien los aeropuertos y puertos comerciales.

- tercero, que el municipio preste más servicios de los que son obligatorios legalmente<sup>14</sup>: en este caso puede incrementarse en 0,06 puntos en ambos casos.
- o finalmente, en cuarto lugar, que en el término municipal, los terrenos rústicos representen más del 80% del total de su superficie: en cuyo caso, sólo para los inmuebles rústicos puede incrementarse en 0,15 puntos porcentuales<sup>15</sup>.

No obstante, de otra parte, la ley también prevé la posibilidad de algunos supuestos especiales; como es el caso, en primer lugar, de los posibles tipos diferenciados (que resultan incrementados, eso sí, aunque dentro de los límites anteriores) y que pueden establecerse en función de los distintos usos asignados en la normativa catastral a los bienes inmuebles urbanos, salvo para el caso de bienes de uso residencial; pudiendo aplicarse como máximo al 10% de los inmuebles que tengan un mayor valor catastral dentro de cada uno de esos usos. Y por otra parte, en segundo lugar, también caben tipos reducidos excepcionalmente, que pueden establecerse cuando se revalorizan de forma general los valores catastrales de los inmuebles de un municipio, aplicables durante un máximo de 6 años a partir de dicha revalorización, y sin que puedan resultar inferiores a ciertos mínimos, que son el 0,1% en los urbanos y el 0,075% para los rústicos.

A modo de resumen, se puede ver el siguiente cuadro<sup>16</sup>.

<b>Tipo; inmuebles 2011</b>	<b>Urbanos;</b>	<b>Rústicos;</b>	<b>BICE';</b>
Excepcionales	0,1%	0,075%	
Mínimo (diferenciados)	0,4%	0,3%	0,4%
Supletorio			0,6%
Máximo (diferenciados)	1,1%	0,9%	1,3%
Posibles incrementos	0,07/0,07/0,06/ -	0,06/0,05/0,06/1,15	

## ii.- Los tipos de gravamen para 2012 y 2013

Sin embargo, para los años 2012 y 2013 la situación cambia<sup>17</sup>, aunque sin haber dado una nueva redacción al precepto de referencia de la Ley de Haciendas locales (probablemente por su aplicación limitada a dos ejercicios, al menos de momento) pues, sobre

<sup>14</sup> De acuerdo al art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, que los fija por tramos básicamente en función del número de habitantes del municipio.

<sup>15</sup> Si nos damos cuenta, en caso de darse todas las circunstancias posibles y que quieran acumularse; el tipo de los inmuebles urbanos podría incrementarse hasta en 0,2 puntos, y el aplicable a los bienes rústicos hasta en 0,32 (aunque aquí es difícil, sobre todo por el cuarto aspecto).

<sup>16</sup> Cuadro de elaboración propia.

<sup>17</sup> De acuerdo a lo establecido en el Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

la base de lo anterior, se incrementan los tipos de gravamen del IBI aplicables a ciertas modalidades de bienes inmuebles; queriendo hacer notar de nuevo que los Ayuntamientos de nuestro país están obligados a aplicar dicho aumento, al no ser potestativo en este caso. Para proceder a la aplicación de dichos incrementos, que son variables, deben darse distintas condiciones o requisitos, algunas de las cuáles resultan evidentes de la propia configuración de los porcentajes posibles de incremento.

### *1. Requisitos de aplicación de la reforma*

En primer lugar, el aumento recae concretamente sobre el tipo de gravamen correspondiente a los bienes inmuebles urbanos, no para los rústicos ni para los bienes inmuebles de características especiales; en concreto, respecto de los inmuebles urbanos ubicados en aquellos municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de alcance general mediante una ponencia de valores total, aunque con alguna salvedad temporal, como vamos a ver enseguida que, no obstante, realmente sólo va a llevar a excluir un arco temporal de tres años (2005-2007), así como el primer año de aplicación de la subida, el actual 2012, respecto del segundo año<sup>18</sup> lógicamente, dado que la normativa obliga a que, al menos cada diez años, se revisen los valores catastrales<sup>19</sup>; luego si partimos del presente ejercicio, en teoría entrarían todos los municipios menos esos, los revisados precisamente en el período que se produjo un mayor incremento de valor como consecuencia de las revalorizaciones catastrales<sup>20</sup>.

Además, por una parte, se aplica en todo caso a los inmuebles urbanos de uso no residencial, incluidos los gravados con tipos diferenciados; salvo aquellos cuya revalorización haya sido aprobada entre los años 2005-2007. Mientras que por otra parte, respecto de los inmuebles de uso residencial, se incrementa su tipo de gravamen dependiendo de la fecha de su revalorización; así, también se aplicará en todo caso si el nuevo valor del inmueble urbano residencial ha sido aprobado antes del año 2002, mientras que en el supuesto de haberse aprobado en el mismo año 2002 o después, aunque también con la salvedad de los años 2005-2007, sólo se incrementarán los tipos si dichos inmuebles están entre la mitad que tenga un mayor valor catastral del conjunto del municipio<sup>21</sup>.

### *2. Incremento de los tipos y sus límites*

En todos los casos anteriores, es decir, cuando los bienes inmuebles urbanos reúnan los requisitos mencionados; se generará un incremento del tipo de gravamen aplicable en el IBI

---

<sup>18</sup> Es decir, la subida de tipos no tendrá efectos en el período impositivo que se inicie en 2013 para aquellos municipios en que se aprueben nuevos valores catastrales en 2012.

<sup>19</sup> Cosa que, no obstante, no se está cumpliendo en la actualidad, ni tampoco ha sucedido en el pasado, pues las revisiones catastrales no están cumpliendo ese período decenal; ¿qué nos deparará el futuro?; máxime, cuando se ha establecido el procedimiento de regularización catastral que veremos después, ¿se podrá acometer en todas partes?

<sup>20</sup> Sólo de esta forma puede entenderse que no se vean incrementados los tipos aplicables a inmuebles urbanos cuyo valor catastral ha sido revisado en esos tres años, porque las ponencias de valores totales supusieron un aumento mucho mayor que en otros; no hay otra explicación lógica.

<sup>21</sup> Suponemos igualmente que será porque, en los años 2002-2004 y 2008-2011, los nuevos valores catastrales resultantes de las ponencias respectivas subieron algo más de lo habitual, en comparación con ejercicios anteriores; de ahí excluir de la subida a la mitad de ellos con menor valor catastral, entre los de uso residencial, eso sí.

que resulta obligatorio en su aplicación para las Entidades Locales, y que puede producirse en distintos porcentajes según los casos siguientes:

- Cuando la revalorización catastral ha sido aprobada con anterioridad al año 2002, se incrementa un 10% para todos los inmuebles urbanos de cualquier uso; no pudiendo resultar el tipo mínimo y supletorio inferior al 0,5% en 2012, y al 0,6% en 2013.
- Si dicha revalorización ha sido aprobada entre los años 2002-2004, aumenta un 6% para los de uso no residencial y los residenciales situados entre la mitad de inmuebles urbanos con mayor valor catastral; no pudiendo resultar el tipo mínimo y supletorio inferior al 0,5%, en ambos ejercicios, se entiende.
- Finalmente, si ha sido aprobada entre los años 2008-2011, se incrementa el tipo un 4% en iguales supuestos del caso anterior; aquí sin modificar el tipo mínimo y supletorio sobre el que había, que será por tanto el mismo 4% visto.

Además de lo anterior, y ya con carácter general, se fijan unos límites mínimo y máximo a los tipos de gravamen aplicables en el IBI durante ambos ejercicios; en el primer caso por comparación, y en el segundo acudiendo a la normativa vigente previa a esta modificación. De tal manera que, si el tipo aprobado por un municipio para 2012 o para 2013, es inferior al que estaba vigente en el año 2011; en el ejercicio que esto ocurra se aplicará el incremento que acabamos de ver según corresponda, tomando como base para ello el gravamen que estaba vigente en 2011. Y en segundo lugar, el tipo máximo aplicable en ambos años no podrá superar, en ningún caso, el establecido en la normativa de Haciendas locales, es decir, el 1,1%, incrementado en su caso con el porcentaje que proceda, o los varios en su caso, según vimos.

## B) CAMBIOS EN LAS EXENCIONES Y BONIFICACIONES. REMISIÓN

Además de la ya estudiada medida de incremento sobre los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los años 2012 y 2013; como hemos dicho se han introducido otras tres reformas en su regulación, que han supuesto sus respectivas modificaciones normativas en los preceptos correspondientes de la Ley de Haciendas Locales, ya sin esa vigencia o aplicabilidad temporal, al menos de momento, una de las cuáles igualmente es de carácter obligatorio para los Ayuntamientos, mientras que las otras dos son ya de carácter potestativo en su aplicación.

En concreto, se trata de la reducción del ámbito en el que opera una de sus exenciones rogadas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en primer lugar, en concreto la relativa a los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico, por excluir algún supuesto de su cobertura; o también en segundo lugar, ya como medidas potestativas ésta y la siguiente, la posibilidad de reconducir a una bonificación no obligatoria precisamente los supuestos excluidos por ley de esa exención rogada que acabamos de mencionar, así como igualmente, la posibilidad de aplicar también una bonificación potestativa respecto de los bienes de quienes desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que la

justifiquen, también prevista en el IAE como veremos, pero que estudiaremos en un punto más adelante al que nos remitimos.

#### **IV. LAS ADAPTACIONES A LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Además de las reformas que venimos comentando, y que de una u otra forma tratan de producir, o al menos lo posibilitan, según los casos, un incremento en la recaudación tributaria procedente de algunas figuras impositivas municipales, además de afianzar dichos ingresos en algún otro supuesto, como acabamos de ver; también se han producido otro tipo de modificaciones normativas en dos figuras tributarias locales relevantes<sup>22</sup>, una de ellas igualmente impositiva como en los supuestos anteriores, la otra ya fuera de dicho ámbito, que obedecen sin embargo a razones de otra índole, más propiamente técnicas que fiscales o recaudatorias, puesto que se trata de acompasar la regulación vigente de dichos tributos a ciertas reformas operadas en nuestro país por exigencias del Derecho Europeo, sin lograrlo completamente, no obstante, como vamos a tener ocasión de ver en alguno de esos casos.

##### **A) LAS INCOMPLETAS REFORMAS EN EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS**

En primer lugar, por esta parte, las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras a las que vamos a hacer referencia, se deben básicamente a la liberalización del comercio y la prestación de servicios operada en nuestro país a raíz de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de acuerdo a los dictados de la conocida como Directiva *Bolkestein*<sup>23</sup>; básicamente se ha tratado de adaptar la regulación de esta figura impositiva municipal a las nuevas exigencias surgidas en su ámbito de aplicación, aunque como vamos a ver, la modificación no ha sido completa al no abarcar todos los aspectos que serían deseables de su régimen jurídico, lo que puede plantear sin duda problemas interpretativos e incongruencias injustificadas.

##### **i.- Modificaciones en su régimen sustantivo y aplicativo**

El primer aspecto que se ha retocado de la regulación del ICIO para adaptarlo a dicha liberalización económica es la definición de su hecho imponible, al señalar actualmente el art. 100.1 TRLHL que está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtener la correspondiente

---

<sup>22</sup> Por la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, derogado por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; la cuál, curiosamente, vuelve a modificar el texto de los mismos preceptos que aquel había reformado (los tres del ICIO y el de las tasas), pero dando exactamente igual redacción que la establecida por el Decreto-Ley que deroga, como si es que por derogar una norma que había modificado el texto de algunos artículos, estos recuperasen su redacción anterior a dicha modificación (sino, no se entiende).

<sup>23</sup> Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o (aquí está la novedad) para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, sin añadir en estos supuestos en línea con lo anterior, tanto para el caso que se hayan presentado o por el contrario, en ausencia de las mismas, según proceda<sup>24</sup>; siempre que la expedición de la licencia o (se añade de nuevo) la actividad de control posterior sobre la declaración o comunicación, corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

A continuación, también se retoca el concepto del art. 101.2 TRLHL sobre los posibles sujetos pasivos sustitutos del contribuyente que pueden darse en el ICIO, para el caso en que la construcción, instalación u obra no sea realizada directamente por el contribuyente (el dueño de la obra, es decir, quién la financia); teniendo actualmente dicha condición las personas que realicen las construcciones, instalaciones u obras (se entiende materialmente), o quienes soliciten las correspondientes licencias de obras o urbanísticas, como hasta ahora, además de las personas que presenten las declaraciones responsables o las comunicaciones previas, como añadido novedoso en línea con lo anterior; pudiendo exigir en todos estos supuestos del contribuyente (mediante la repercusión correspondiente, se entiende), el importe de la cuota tributaria que hubieran debido satisfacer en su lugar.

El tercer ámbito donde la regulación del impuesto se ha visto retocada, que entra ya en los aspectos relativos a su aplicación, es el relativo a la práctica de la, en cierta forma controvertida en cuanto a su naturaleza, liquidación provisional del ICIO regulada en el art. 103.1 TRLHL; en este sentido, la ley exige la práctica de una liquidación provisional a cuenta<sup>25</sup>, pero no siempre ligada al devengo del impuesto, dado que aquel acto administrativo debe practicarse en el momento que se produzca cualquiera de las dos situaciones contempladas en la normativa, o lo que es lo mismo, con la primera en llevarse a cabo de ellas:

- al concederse la licencia de obras o (aquí está la novedad) al presentarse la declaración responsable o comunicación previa correspondiente, de ser anterior al inicio de las obras; si bien es cierto que con una naturaleza distinta en estos otros dos casos<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Puede pensarse que esto es superfluo y se sobreentiende; pero dado que por la polémica y discusión suscitada anteriormente sobre la necesidad o no de haber solicitado o aún obtenido la licencia de obras para quedar la conducta sometida a tributación (con la paradoja, en caso contrario, de beneficiar a los incumplidores con tal requisito por librarles también del pago del impuesto), se consideró oportuno incluir la referencia a que se haya obtenido o no ésta para zanjar la cuestión; no nos parece baladí, por tanto, la recomendación de incluir el añadido citado, redactado en términos equivalentes pero adaptados a los correspondientes a este caso, como señalamos en el texto.

<sup>25</sup> La base imponible se determinará en función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el Colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo, o en función de los índices o módulos que establezca la Ordenanza Fiscal al efecto. Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el Ayuntamiento modificará, en su caso, esa base imponible mediante la oportuna comprobación administrativa, practicando la correspondiente liquidación definitiva y exigiendo del sujeto pasivo el pago de la cantidad que corresponda (diferencia) o, en su caso, reintegrándole lo que proceda.

<sup>26</sup> Dado que ambas figuras quedan sometidas, tanto a las actividades de control posterior en general por parte de la Administración estatal, autonómico o local a la que le estén atribuidas por la normativa sectorial aplicable en cada caso, como al procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado en su declaración responsable o comunicación previa que desarrolle el Ayuntamiento para verificar su corrección (art. 5 de la Ley 12 de 2012 ya citada); cosas que consideramos ya habrá debido

- con el inicio de las construcciones, instalaciones u obras de que se trate; es decir, con el devengo del impuesto como vamos a ver.

Por tanto, de una parte, se debe girar la liquidación provisional cuando se conceda la licencia de obras o urbanística preceptiva, que debe preceder por exigencias normativas al inicio de las obras como regla general o, ahora también, cuando se presente la declaración responsable o la comunicación previa exigidas, en el caso de que éstas sean anteriores al inicio de las obras o momento del devengo, como acabamos de ver; luego en estos dos casos, esa liquidación provisional lo será estrictamente de un pago a cuenta del impuesto, y no propiamente de la cuota tributaria del impuesto mismo, que aún no ha nacido, pues no se ha producido todavía su devengo.

Además, por otra parte, también debe liquidarse provisionalmente el impuesto si se devenga con anterioridad por el inicio de la construcción, instalación u obra, aunque todavía no se haya solicitado la licencia de obras preceptiva en su caso, en primer lugar; o habiéndose pedido ésta, aunque todavía no se haya contestado, en segundo lugar; o incluso, si se hubiera denegado la licencia tras su solicitud; o bien, por otra parte y en cuarto lugar, habrá de practicarse igualmente dicha liquidación provisional si se da inicio a las obras sin haberse presentado la declaración responsable o la comunicación previa que fueran necesarias, según los casos; siendo ya en todos estos supuestos una liquidación provisional del propio impuesto estrictamente, aunque sometida a una posterior liquidación definitiva que podría modificarla, puesto que aquél se ha devengado, o lo que es lo mismo, ya ha nacido la obligación tributaria de pago correspondiente.

## **ii.- Asignaturas pendientes en esta adaptación a la liberalización**

Frente a lo anterior, en el capítulo de lo que podríamos denominar el “debe” de esta reforma, es decir, los aspectos no adaptados a la liberalización del comercio y la prestación de los servicios señalada, en primer lugar recordar lo ya indicado más arriba respecto de la propia definición del hecho imponible del impuesto; en la cuál no se ha producido, desde nuestro punto de vista, la adaptación completa que hubiera sido deseable, por la carencia de esa referencia conveniente a que su hecho imponible se produce, en todo caso, tanto si la comunicación previa como la declaración responsable se han presentado como, por el contrario, en ausencia de las mismas; cuando se realiza cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija presentación de cualquiera de ellas, supuesto que nos ocupa, siempre que la actividad de control posterior sobre dicha declaración o comunicación corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

Además, como también acabamos de ver, la práctica de la liquidación provisional del ICIO sigue desvinculada parcialmente de la consumación del devengo del impuesto tal como lo define la norma; sin embargo, la fijación legal de dicho devengo no se ha visto complementada en esa definición legal como vamos a ver, continúa produciéndose en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra en todo caso, sin atender a ninguna

---

realizar en el caso de conceder la licencia de obras, que es de su competencia, tanto sobre las circunstancias de la situación real como respecto de los datos de su solicitud.

otra consideración. Luego, se devenga con ello, aunque no se haya obtenido la licencia de obras, como sigue aclarando expresamente el art. 102.4 TRLHL; pero también, aunque tampoco se hayan presentado la declaración responsable o la comunicación previa preceptivas según los casos, y sin embargo, esta mención ya no se ha incluido expresamente. Parece indudable que debe deducirse esta conclusión de las nuevas situaciones incorporadas a su regulación legal, a pesar de haberse omitido referencia expresa a ello igualmente en la definición de su hecho imponible, como hemos resaltado; pero, desde luego, no hubiera estado de más, también en este caso, reflejarlo clara y expresamente en el texto normativo, para evitar posibles conflictos interpretativos como en el pasado.

Por tanto, en conclusión, el ICIO se devenga con dicho inicio de las obras en general, se haya solicitado y obtenido la licencia con anterioridad o posterioridad a ello; se haya solicitado pero sin haberla obtenido aún, por no haberse respondido a la petición; se haya solicitado y haya sido denegada la licencia, o no se haya incluso solicitado ésta; a lo que ahora hay que añadir, según nuestro criterio, además que el impuesto también se devenga con el inicio de las obras, se haya presentado la declaración responsable o comunicación previa preceptiva o no por el interesado, aunque no se haga ninguna referencia a ello, e incluso una vez presentadas, se hayan desarrollado las actuaciones de control previstas para las Administraciones competentes sectorialmente o no, además de que se hayan llevado a cabo las actividades locales de comprobación respectivas que deben seguir a su presentación o no, por congruencia con lo anterior (esto último importará, en su caso, a efectos de la tasa correspondiente como veremos).

Quedan además otros dos aspectos de la regulación de este impuesto sin adaptar tampoco, como acabamos de ver ocurre con el devengo y en parte con el hecho imponible mismo; es el caso de la deducción potestativa que prevé la normativa local, en primer lugar, y el posible sistema de gestión conjunta y coordinada de este impuesto y de la tasa por licencia de obras o urbanística, en segundo lugar. En el primer caso, señala el art. 103.3 TRLHL que las Ordenanzas Fiscales podrán regular como deducción sobre la cuota íntegra o bonificada del impuesto, el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia de obras o urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate<sup>27</sup>.

Por tanto, cuando lo que corresponda sea presentar una declaración responsable o una comunicación previa por el interesado, pudiendo exigirse en estos supuestos por el Ayuntamiento una tasa por las actuaciones de control y/o por las de comprobación posteriores a su presentación; dicho importe no podrá deducirse en ningún caso de la cuota del ICIO, puesto que no se hace referencia expresa en la ley a esta posibilidad (sólo se sigue citando la tasa por licencia de obras), al no haberse adaptado tampoco la redacción del precepto citado a los cambios que venimos comentando. Luego, por el criterio de interpretación estricta y prohibición de la analogía para ampliar el ámbito de aplicación de los beneficios fiscales<sup>28</sup>; las

---

<sup>27</sup> Remitiendo para la regulación de los demás aspectos sustantivos y formales de la deducción a dicha Ordenanza Fiscal.

<sup>28</sup> Según el art. 14 LGT no se admite la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito de las exenciones, beneficios e incentivos fiscales, además del propio del hecho imponible.

Ordenanzas podrán establecer como deducción del impuesto el importe pagado por la tasa de obras, pero en ningún caso, el satisfecho por las actuaciones administrativas de control sobre la declaración responsable o la comunicación previa (cuando curiosamente, estas parecen ser las situaciones que se quieren potenciar o afianzar precisamente con las reformas habidas al respecto<sup>29</sup>).

El otro tema que permanece sin retoques legislativos, es el que hace referencia a la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan en sus respectivas Ordenanzas Fiscales, sistemas de gestión conjunta y coordinada del impuesto y de la tasa correspondiente al otorgamiento de la licencia de obras o urbanística; por lo tanto, no cabe plantearse la posible aplicación conjunta o aplicación coordinada (por actualizar el término gestión a la nueva Ley General Tributaria) del ICIO y de las tasas que puedan derivar del desarrollo de actuaciones administrativas de control y de comprobación sobre las declaraciones responsables o comunicaciones previas que presenten los sujetos al respecto, puesto que la ley ha dejado fuera del texto del art. 103.5 TRLHL esta otra posibilidad, probablemente también por olvido o cierta improvisación dada la rapidez buscada, no reparada tampoco en la Ley 12 de 2012, puesto que no se acierta aquí tampoco a vislumbrar los motivos sustantivos de esa falta de adaptación a la nueva situación, si es que existen, que en caso contrario podría resultar bastante beneficiosa tanto para la Entidad Local<sup>30</sup> como para los interesados, de optar por esa posibilidad hoy no aceptada.

#### B) RETOQUES SOBRE DOS SUPUESTOS DE TASAS LOCALES

Por su parte, las escasas modificaciones habidas en el ámbito de las tasas locales se mueven en dos frentes totalmente diferentes; uno que incluimos aquí por su justificación, dado que obedece a la misma razón que el supuesto anterior de reformas operadas en el ICIO que acabamos de ver; y el otro, que abordaremos más adelante en este trabajo puesto que tiene una significación algo menor y, sobre todo, porque se refiere a otros aspectos muy diferentes de esta figura tributaria, en concreto la documentación requerida por la normativa para poder elaborar, tramitar y finalmente aprobar el proyecto de una nueva tasa local (y quizá igualmente las modificaciones en su importe) a través de la exigencia de un Informe técnico-económico que fundamente su cuantía.

Volviendo por tanto al primer aspecto citado, las modificaciones que ahora vamos a analizar parecen derivar también claramente de la liberalización del comercio y de la

---

<sup>29</sup> Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 12 de 2012 citada, sólo por extraer una referencia breve al respecto de todo su argumentario, «*es necesario hacer un mayor esfuerzo en la remoción de los obstáculos administrativos que existen en la actualidad para ejercer determinadas actividades, estableciendo las bases e instando a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a una adaptación de su normativa que redunde en un beneficio real para las PYMES en el inicio y ejercicio de la actividad*» (el marcado en nuestro). ¿Por qué han perdido entonces esta oportunidad?

<sup>30</sup> Se conocería de primera mano la situación real subyacente a esa declaración o comunicación del sujeto, así como su transcripción correcta y adecuada en el texto del documento presentado al Ayuntamiento; luego de cara a la comprobación ya del ICIO, se habría podido adelantar mucho.

prestación de servicios que impone la Directiva *Bolkestein*<sup>31</sup> en el ámbito de la Unión Europea a todos los Estados miembros; aunque como vamos a tener ocasión de comprobar enseguida, es bastante exigua en cuanto a su alcance y supuestos afectados, dado que se limita a retocar la redacción definitiva de dos de los muchos supuestos que, a título ejemplificativo, recoge el art. 20.4 TRLHL, sin entrar en otras consideraciones que quizá debieran plantearse igualmente, ni alcanzar tampoco a ningún otro aspecto de su regulación.

El precepto citado, en su primer párrafo, define el hecho imponible de las tasas locales partiendo de los supuestos en que es posible establecerlas, para concretar a continuación, aquellos casos en los que la única opción de gravamen ha de ser una tasa, frente al precio público como alternativa; al señalar que, en todo caso, tendrán la consideración de tasas locales determinadas prestaciones patrimoniales<sup>32</sup> por el uso de bienes de dominio público, prestación de servicios públicos o realización de actividades administrativas con ciertas características y requisitos (que básicamente implican obligatoriedad o coactividad).

El siguiente apartado intenta precisar cuándo se dará una de esas circunstancias requeridas, en concreto, cuándo se entiende que el servicio público o la actividad administrativa afecta o se refiere al sujeto pasivo, para que se considere tasa la prestación patrimonial exigida; y a continuación, los dos siguientes párrafos contienen sendas enumeraciones bastante largas, a título ejemplificativo en ambos casos, de supuestos en que las Entidades Locales pueden establecer tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (letras desde la a) hasta la u) del art. 20.3 TRLHL) y por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local (letras de la a) hasta la z) del art. 20.4 TRLHL), dentro de la definición general anterior.

Pues bien, en este último precepto, se retoca la descripción legal de dos de los ejemplos de posibles hechos imponibles de tasas por prestación de servicios públicos o actividades administrativas; en concreto, los contenidos en la letra h) y en la letra i) del mismo, siguiendo igual línea que la que ha marcado las modificaciones del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras que acabamos de ver. El primero de los casos citados se define ahora como aquel supuesto en que puede exigirse una tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística exigida por la legislación del suelo y ordenación urbana, añadiéndose, o por la realización de actividades administrativas de control, se entiende sobre declaraciones responsables o comunicaciones previas de los interesados; y el segundo parte del otorgamiento de la licencia de apertura de establecimiento, además de la realización de las actividades administrativas de control correspondientes, como novedad en el mismo sentido anterior, en

---

<sup>31</sup> Introducidas en este caso por la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que como ya hemos dicho, ha sido derogado por la Ley 12 de 2012 que las reitera literalmente.

<sup>32</sup> En concreto, las que se establezcan por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local; o por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de estas dos circunstancias: que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados (por venir impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o tratarse de bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante), o que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva en favor del sector público conforme a la normativa vigente.

ambos casos cuando la exigencia de la licencia se sustituye por la presentación de una declaración responsable o comunicación previa.

Desde luego, entendemos que cabe suponer adaptables los demás supuestos definitorios de hechos imponibles de posibles tasas locales que, entrando en el concepto general de éstas que establece la ley, sin embargo no aparezcan citadas como ejemplos de las mismas en el precepto de referencia; puesto que ambos listados no son limitativos sino meramente ejemplificativos como hemos señalado. Luego, cualquier tasa local que partiera de una licencia o autorización preceptiva y anterior al inicio de la actividad, situación o conducta de que se trate que, por exigencia de dicha liberalización del comercio y los servicios, se vea sustituida por alguna de estas dos nuevas figuras, declaración responsable y comunicación previa<sup>33</sup>; deberá verse igualmente adaptada al contexto normativo actual, aunque no aparezca reflejada en la regulación legal ni, por tanto, haya podido ser modificada en este caso.

## **V. OTRAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS O CON INCIDENCIA A NIVEL LOCAL**

Además de todo lo anterior, también se puede hacer una brevísima referencia a otros aspectos puntuales, de menor alcance o relevancia, o que tendrían tan sólo una incidencia indirecta a nivel tributario local; sobre los que simplemente vamos a dejar constancia de la modificación producida, agrupándolos en función de la categoría tributaria a la cuál afectan o sobre la que pueden incidir, para facilitar su conocimiento y ubicación estructural dentro del sistema de financiación local. Como vamos a ver a continuación, son reformas de distinta naturaleza y entidad, pero que, en cualquier caso, nos ha parecido que no debíamos de pasar por alto en este trabajo dada su finalidad primordial, ponernos al día de la situación vigente en el momento actual relativa a los tributos locales; si bien es cierto que, como decimos, en el momento presente, pues las noticias parecen atisbar nuevos cambios más o menos próximos, al menos durante el desarrollo de este ejercicio presupuestario, en cuyo inicio nos encontramos.

### **A) EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**

Llegados a este punto, para completar las referencias a la nueva regulación del impuesto, vamos a referirnos a varios aspectos relativos al retoque técnico operado sobre uno de los supuestos de no sujeción del impuesto, a la prórroga por dos años más del plazo para

---

<sup>33</sup> Lo que esperamos resulte más clarificador que con la situación de cierta confusión generada, al haberse incluido en el Decreto-Ley y reproducido en la citada Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, un Anexo con las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, es decir, excluidas de licencia o autorización previa; el cuál podrá ser modificado, al igual que el umbral de superficie de 300 m<sup>2</sup>, por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, debiendo revisarlos al año de su entrada en vigor (es decir, otro año tras la derogación del Decreto-Ley por la Ley), el “día de los inocentes” de 2013 (Disposiciones Finales Octava y Novena de la Ley). Además, las CCAA podrán, en el ámbito de sus competencias, ampliar dicho umbral, el catálogo de actividades comerciales y de servicios, así como determinar otros supuestos de inexistencia de licencias (Disposición Final Décima).

que la Dirección General del Catastro continúe determinan su base liquidable, y a la concesión de un plazo para que los municipios afectados por los coeficientes de actualización aplicables sobre los valores catastrales actualizados por las Leyes de Presupuestos, puedan el primer año de vigencia de los mismos adaptar el tipo de gravamen del IBI a dicha modificación; además de repasar otros aspectos relativos a la reducción del ámbito aplicativo de una de sus exenciones, junto a la creación de dos nuevas bonificaciones potestativas en el impuesto, una de ellas vinculada precisamente a los supuestos excluidos de la exención reducida en su aplicación.

### **i.- Mejora técnica, prórroga y ampliación de plazo**

En primer lugar, como una mejora técnica según se anuncia en cuanto a la redacción de uno de los supuestos de no sujeción al impuesto; se retoca muy levemente la redacción del art. 61.5,a) TRLHL<sup>34</sup> que, tras definir el hecho imponible del impuesto, establece como bienes inmuebles no sujetos al IBI las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito, añadiendo ahora para los usuarios. Realmente parece que se sobreentendía claramente que ese aprovechamiento público y gratuito sólo puede correr a cargo de sus usuarios, que son los que utilizan o hacen uso del bien, como ahora se explicita; por lo que creemos que verdaderamente no hay ninguna modificación real a efectos prácticos, sino simplemente un retoque técnico-estético.

Por su parte, también se ha prorrogado por dos años más (hasta el 31 de diciembre de 2014) el plazo para que la Dirección General del Catastro continúe realizando la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, atribuida no obstante en principio a los Ayuntamientos por el art. 77.3 del TRLHL; salvo que ellos mismos comuniquen a la citada Dirección General que ejercerán dicha competencia con anterioridad a esa fecha por decisión propia, y ello, mediante la modificación del texto de la Disposición Transitoria Duodécima de la referida Ley de Haciendas Locales<sup>35</sup> en cuanto al año establecido.

Además, en aquellos municipios pertenecientes a los grupos que, en función de su dinámica inmobiliaria determinada de acuerdo con su clasificación reglamentaria, se hayan fijado coeficientes de actualización aplicables sobre los valores catastrales actualizados a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>36</sup>; el plazo para aprobar y

<sup>34</sup> Por el art. 14.Dos de la 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En éste y en el resto de supuestos que vamos a citar de modificaciones operadas por esta Ley, aunque con efectos exclusivos para 2013; los Ayuntamientos que decidan aplicar dichas medidas sobre sus tributos locales, deberán aprobar y publicar las nuevas Ordenanzas Fiscales en el Boletín Oficial correspondiente antes del 1 de abril de 2013 (según la nueva Disposición Transitoria Vigésimoprimera incluida en el TRLHL).

<sup>35</sup> A cargo de la Disposición Derogatoria Decimoquinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el presente ejercicio 2013.

<sup>36</sup> De acuerdo al art. 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario: «*Actualización de valores catastrales: 1. Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada clase de inmuebles.*

*2. Asimismo, las leyes de presupuestos generales del Estado podrán fijar coeficientes de actualización por grupos de municipios, que se determinarán en función de su dinámica inmobiliaria, de acuerdo con la clasificación de*

publicar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a través de la correspondiente Ordenanza Fiscal, se amplía hasta el 1 de marzo del ejercicio en que se aplique el correspondiente coeficiente<sup>37</sup>. Por tanto, no perderán la oportunidad de modular dicho tipo de gravamen para adecuarlo a la nueva situación, tampoco en el primer ejercicio inmediato posterior al que se haya llevado a cabo dicha actualización de los valores catastrales a través de coeficientes puesto que, podríamos decir, se les da un plazo extra de dos meses y un día para ello; de no ser así, deberían haberlo aprobado y publicado antes del 1 de enero del mismo, lo cuál es imposible.

## **ii.- Limitación de exención y nuevas bonificaciones**

Como ya habíamos adelantado, se han producido también otras reformas en este impuesto<sup>38</sup>, además del incremento de sus tipos de gravamen para 2012 y 2013 y las que acabamos de referir, a las cuáles nos vamos a referir ahora. Como medida de aplicación obligatoria, en primer lugar, se ha excluido de la exención prevista en el art. 62.2,b) TRLHL respecto de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, a aquellos bienes en los que se lleven a cabo ciertas explotaciones económicas; tratando con ello de evitar que se aprovechen de esta exención quienes utilizan precisamente dichos inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico para desarrollar actividades económicas que, evidentemente, ya carecen de interés general, que es lo que se pretende proteger con esta exención, además de perseguir ánimo de lucro.

Para ello, se añade un último párrafo en el texto del citado apartado del art. 62 TRLHL, que establece una excepción a la exención que contiene respecto de los bienes declarados mediante Real Decreto expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, e inscritos en el registro general previsto en el art. 12 de la Ley que regula dicho Patrimonio Histórico Español<sup>39</sup>; según el mismo, no estarán exentos dichos bienes inmuebles, cuando estén afectos a explotaciones económicas, salvo que:

- entren en alguno de los supuestos de exención previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, por carecer en estos casos de ese ánimo de lucro.
- la sujeción al impuesto a título de contribuyente recaiga sobre el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, o sobre los Organismos Autónomos del Estado o Entidades de Derecho público de análogo carácter de las

---

*éstos que se establezca reglamentariamente. Estos coeficientes se aplicarán sobre los valores catastrales actualizados conforme al apartado 1º.*

<sup>37</sup> Por la nueva Disposición Adicional Decimotercera del TRLHL, introducida por el art. 14.Seis de la Ley 16 de 2012 ya citada.

<sup>38</sup> Operadas por la Ley 16 de 2012 ya citada, en este caso por su art. 14.Tres y Cuatro.

<sup>39</sup> Excluidos los bienes urbanos de cualquier clase ubicados dentro del perímetro delimitativo de esas zonas arqueológicas y sitios y conjuntos históricos, globalmente integrados en ellos, salvo cuando se trate de bienes que reúnan las siguientes condiciones: en zonas arqueológicas, los incluidos como objeto de especial protección en el instrumento de planeamiento urbanístico previsto en el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; y en sitios o conjuntos históricos, los que cuenten con una antigüedad igual o superior a cincuenta años, y estén incluidos en el catálogo previsto en el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), como objeto de protección integral según el art. 21 de la citada Ley 16 de 1985.

Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, pues perseguirán fines de interés general dada su naturaleza pública.

No obstante, según se argumenta en la Exposición de Motivos legal, para aumentar la autonomía local se crea paralelamente una bonificación potestativa en su aplicación por las Corporaciones Locales, que si lo ven conveniente pueden continuar beneficiando fiscalmente a dichos bienes inmuebles, al haberse incluido en el art. 74 TRLHL dos nuevos apartados; en este caso, se añade el apartado 2 ter, según el cuál los Ayuntamientos podrán regular una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, precisamente a favor de aquellos bienes integrantes del Patrimonio Histórico que resulten excluidos de la exención vista que establece el art. 62.2,b) TRLHL, mediante su regulación a través de la correspondiente Ordenanza Fiscal del impuesto.

Igual justificación se alega, por otra parte, para hacer extensiva al Impuesto sobre Bienes Inmuebles la bonificación potestativa y rogada que ya se venía aplicando en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, relativa al desarrollo de actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración; con ello, se dice, se potencia también la autonomía local para estimular actividades de especial interés o utilidad para el municipio. En concreto, lo que se ha introducido también en este caso, es un nuevo apartado 2 quáter en el art. 74 TRLHL<sup>40</sup> según el cuál los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Fiscal, podrán regular una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto, a favor de los inmuebles en los que se desarrollen las citadas actividades económicas así reconocidas por la Entidad Local; correspondiendo la declaración respectiva al Pleno de la Corporación, que la acordará mediante el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros, a solicitud del sujeto pasivo.

#### B) EN EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

En primer lugar, al igual que acabamos de ver en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, también se introduce en la normativa de este otro impuesto municipal obligatorio la misma bonificación potestativa rogada, cuya regulación ya se incluía en el ICIO; al señalarse en la nueva letra e) del art. 88.2 TRLHL<sup>41</sup> que se aplicará una bonificación de hasta el 95% de la cuota correspondiente, cuando las Ordenanzas Fiscales del IAE así lo establezcan, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal, y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

Dicha declaración de especial interés o utilidad municipal corresponderá al Pleno de la Corporación municipal, y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros. El importe resultante de esta bonificación se restará, en su caso, de la cuota tributaria del impuesto, una vez hayan sido aplicadas sucesivamente y por el mismo orden en el que se recogen, aquellas otras bonificaciones contenidas en el

<sup>40</sup> Por el art. 14.Cuatro de la referida Ley 16 de 2012.

<sup>41</sup> Introducida por el art. 14.Cinco de la Ley 16 de 2012.

apartado anterior de este precepto y en los párrafos precedentes de este segundo apartado que pudieran ser aplicables, según los casos.

Por otra parte, en segundo lugar, se realiza también una aclaración en relación con la forma de aplicar la reducción fijada para aquellos establecimientos que permanezcan abiertos durante un período inferior al año en su correspondiente rúbrica de las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas; señalando que dicha reducción también será de aplicación a la cuota de superficie del impuesto, y estableciéndose además la incompatibilidad entre la aplicación de dicha reducción y la presentación de la baja por cese de actividad, a través de la modificación del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las mencionadas Tarifas y la Instrucción del IAE<sup>42</sup>.

### C) EN LAS TASAS LOCALES

Además de lo ya señalado con anterioridad, como mejora técnica de su regulación, o al menos así se apunta en la Exposición de Motivos legal<sup>43</sup>, aunque vamos a ver que realmente va más allá de esto por las excepciones que incluye; se añade al art. 25 TRLHL que el Informe técnico-económico exigido para el establecimiento de tasas<sup>44</sup> por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, y que ha de poner de manifiesto el valor de mercado de dicho uso o la previsible cobertura del coste de los servicios; habrá de incorporarse al expediente correspondiente para la adopción de dichos acuerdos, y aquí está la novedad, salvo cuando estas decisiones estén motivadas por revalorizaciones o actualizaciones de carácter general<sup>45</sup>, o en los supuestos de disminución del importe de las tasas (luego la exigencia de dicho Informe opera también en caso de modificación de su cuantía, no sólo por su creación), excluidos los casos de reducción sustancial del coste de los servicios que las generan, supuestos ambos en los que no resultará preciso acompañar el mencionado Informe técnico-económico.

A continuación, se aclara ahora también que la reducción del coste del servicio se considerará sustancial, cuando se prevea que dicha disminución va a ser superior al 15% del coste del servicio previsto en el estudio técnico-económico que ha de preceder a ese acuerdo de establecimiento o de modificación sustancial; sobre todo en este caso, evidentemente como hemos dicho, pues no deja de resultar curioso que en este lugar ya sí se haga referencia también a la modificación y no sólo al establecimiento de nuevas tasas para financiar los nuevos servicios, dado que al crearlas es menos probable que podamos hablar de una reducción, sustancial o no, de su importe, puesto que será más difícil que haya punto de comparación con el coste anterior del servicio, si la tasa todavía no existía (normalmente el servicio será nuevo, y si no lo era, tampoco podemos decir que disminuya o se incremente la

<sup>42</sup> Operada en este caso por el art. 15, de nuevo, de la Ley 16 de 2012.

<sup>43</sup> Nos referimos una vez más a la Ley 16 de 2012, concretamente a su art. 14.Uno.

<sup>44</sup> Aunque ahora más claramente todavía habremos de entender, también, para la modificación del importe de las tasas, en su caso; como va a resultar con toda evidencia de la argumentación desarrollada en el texto. No hubiera estado de más aprovechar este retoque calificado como mejora técnica, para hacerlo de manera más completa e incluir la referencia en el precepto también a esto último, y no sólo a su establecimiento.

<sup>45</sup> Caso habitual de las actualizaciones anuales de acuerdo al incremento IPC.

tasa, dado que aún no se había establecido). En estos casos, prosigue finalmente, para justificar la falta de dicho Informe, el órgano gestor del gasto deberá dejar constancia de ello en una declaración expresa que recoja el carácter no sustancial de la reducción, que habrá de incorporarse al expediente tramitado para la adopción del acuerdo de modificación de la tasa.

#### D) EN LAS NOTIFICACIONES DE LOS TRIBUTOS PERIÓDICOS

Dejando ya de lado los tributos específicos a nivel local, también se han incluido algunas otras modificaciones con una clara y directa incidencia sobre varias de dichas figuras tributarias; como es la que de nuevo se tilda como mejora técnica, y que afecta a las notificaciones de los tributos de cobro periódico por recibo, mediante la inclusión de una nueva Disposición Adicional Decimocuarta en la Ley de Haciendas Locales<sup>46</sup>, y que como vamos a ver a continuación, va más allá de un simple retoque para mejorar la redacción legal. Como decimos, se trata no propiamente de modificar un precepto en vigor para redactarlo con más calidad legislativa; sino que se añade uno nuevo a modo de Disposición Adicional, que además sin duda alguna, produce modificaciones de relevancia en cuanto a las exigencias de las notificaciones individuales en el ámbito de los tributos locales periódicos, precisamente para reducir los casos en que éstas resultan ineludibles legalmente frente a la otra posibilidad de la notificación colectiva mediante edictos.

Según esta novedosa Disposición, a partir del 1 de enero de 2013, cuando se produzcan modificaciones de carácter general a través de las correspondientes Ordenanzas Fiscales (nótese, no mediante norma legal de alcance general), que afecten a los elementos integrantes de los tributos de cobro periódico por recibo; no será necesaria la notificación individual de las liquidaciones tributarias resultantes, salvo que dicha modificación produzca como consecuencia el aumento de la base imponible del tributo respecto de la que resultaría de los datos contenidos en las declaraciones tributarias de los sujetos, en cuyo caso, deberá notificarse individualmente al contribuyente dicha liquidación con la expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, salvo la excepción tradicional de que dicha modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las Leyes<sup>47</sup>.

Por tanto, en estos casos, tanto si las modificaciones en el régimen jurídico de dichos tributos periódicos proceden directamente de la ley, como propiamente de las Ordenanzas Fiscales correspondientes en su ámbito permitido; no será precisa la notificación individual, salvo que se produzca un aumento de la base tributaria sobre la declarada, que además no obedezca a revalorizaciones legales de carácter general. Desde luego, muy libremente podrá considerarse que esta nueva situación mejora la anterior, al menos desde el punto de vista de los Ayuntamientos por lo que supone de mayor simplificación en el siempre complejo y dificultoso campo de las notificaciones tributarias; pero de ahí, a considerarlo simplemente como una mejora técnica, parece que dista mucho de la verdadera realidad práctica.

---

<sup>46</sup> A través del art. 14.Siete de la tan citada Ley 16 de 2012.

<sup>47</sup> De acuerdo a lo que establece la Ley General Tributaria en su art. 102.3.

Puesto que actualmente, salvo la reiterada excepción citada de aumento de bases imponible no legales, por decirlo de alguna manera de forma breve; sólo es exigible la notificación individual, cuando cambien esos elementos estructurales de los tributos por actuaciones administrativas concretas de comprobación o investigación, se entiende, llevadas a cabo por los órganos de inspección fundamentalmente de la Entidad Local, pero no en otro caso. Por tanto, la mejora para las garantías de los obligados tributarios, seguro que es bastante menor, si la hay, que para las Administraciones tributarias locales, que se comprende fácilmente.

#### E) UNA MEDIA CON INCIDENCIA INDIRECTA: EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN CATASTRAL

Por último, no queremos dejar pasar la oportunidad de referirnos muy brevemente a otra novedad que, si bien es cierto que directamente no modifica, retoca ni mejora técnicamente la normativa tributaria local; sí va a producir, sin embargo, a medio y largo plazo, una incidencia recaudatoria esperemos que positiva (aunque está por ver cuánto<sup>48</sup>) así como, igualmente, una novedosa situación a abordar de gran complejidad procedimental, en cuanto a la apertura y tramitación de procedimientos aplicativos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>49</sup> respecto de los ejercicios no prescritos, por supuesto, en los que afloren nuevos bienes inmuebles o sus alteraciones físicas con incidencia liquidatoria. Evidentemente, nos referimos al nuevo procedimiento de regularización catastral, surgido a raíz de las modificaciones operadas sobre el texto de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>50</sup>, y con entrada en vigor también a partir del 1 de enero de este año 2013.

El procedimiento de regularización catastral afecta a los bienes inmuebles urbanos y a las construcciones llevadas a cabo en suelo rústico, así como a las alteraciones de sus características, que no hayan sido objeto de declaración hasta ese momento; al ser los dos ámbitos en que se han detectado las omisiones más relevantes desde el punto de vista cuantitativo y tributario. Este procedimiento se inicia de oficio, en los supuestos de incumplimiento con la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias

---

<sup>48</sup> Sobre todo a la vista de los resultados de la tan cacareada declaración tributaria especial o, como se conoce más habitualmente, amnistía fiscal.

<sup>49</sup> Y habrá que ver si solamente con incidencia sobre el IBI, pues no es el único tributo local, ni mucho menos, que está vinculado a los bienes inmuebles y sus valores catastrales.

<sup>50</sup> Ahora por el art. 16 de la Ley 16 de 2012 tantas veces citadas; que además de ello, introduce la posibilidad de una tramitación abreviada del procedimiento de inspección catastral, en línea con lo dispuesto en la Ley General Tributaria, que permite prescindir del trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución cuando se suscriban actas con acuerdo o, cuando en las normas reguladoras del procedimiento, esté previsto un trámite de alegaciones posterior a dicha propuesta; se dota de una mayor flexibilidad a la actualización de los valores catastrales por medio de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado; introduce como decimos el citado procedimiento, previendo que, a partir de la aplicación del citado procedimiento de regularización catastral, pueda determinarse un nuevo valor catastral para los bienes inmuebles que cuenten con construcciones en suelo de naturaleza rústica que sean indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, sin necesidad de que se realice un procedimiento de valoración colectiva de carácter general en el municipio, y finalmente, ampliando hasta el 1 de marzo de 2013 el plazo para que los Ayuntamientos comuniquen a la Dirección General del Catastro la solicitud de aplicación, para el ejercicio 2014, de los coeficientes previstos en el art. 32.2 TRLCI, en línea con lo ya señalado en el texto con anterioridad respecto a la misma ampliación del plazo para la aprobación y publicación del tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en esos casos.

determinantes de un alta o modificación en el Catastro, con el fin de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria.

Mediante una Resolución de la Dirección General del Catastro se determinará la programación de los municipios y el período durante el cuál se aplicará en cada uno de ellos el nuevo procedimiento de regularización, que deberá publicarse en el BOE con anterioridad al 31 de diciembre de 2016<sup>51</sup>; no obstante, el plazo previsto en dicha Resolución podrá ser ampliado por decisión motivada del mismo órgano, que igualmente habrá de ser publicada en el BOE. Una vez publicada, y durante el período al que se refiera, las declaraciones presentadas fuera del plazo previsto por la normativa no serán objeto de tramitación conforme al procedimiento de incorporación a través de declaraciones, regulado en el art. 13 TRLCI (es decir, se tendrán por no presentadas pero...); sin perjuicio de que la información que contengan y los documentos que las acompañen, se entiendan aportados en cumplimiento del deber de colaboración previsto en los arts. 36 TRLCI y 93 LGT<sup>52</sup>, y sean tenidos en cuenta a efectos del procedimiento de regularización que se esté desarrollando.

En cuanto a la tramitación del procedimiento de regularización, en primer lugar, se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, comunicándose a los interesados y concediéndoles un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes; a estos efectos, las actuaciones podrán entenderse con los titulares de los derechos previstos en el art. 9 TRLCI o titulares catastrales<sup>53</sup>. Se incluye igualmente la posibilidad de una tramitación del procedimiento abreviada<sup>54</sup>, en aquellos casos que se cuente con información suficiente y no existan terceros interesados o afectados por él; dicha tramitación abreviada implica que el procedimiento de regularización catastral podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de regularización, junto con la liquidación de la tasa de regularización catastral de 60 euros creada al efecto, incluyendo una mención expresa al precepto de referencia y a los recursos que procedan frente a la resolución definitiva.

El expediente se pondrá de manifiesto a los interesados durante un plazo de 15 días, para que puedan presentar aquellas alegaciones que estimen oportunas, contados a partir de la fecha de la notificación; cuando transcurrido dicho plazo los interesados no hayan formulado alegación alguna, la propuesta de regularización se convertirá en definitiva, procediéndose al cierre y archivo del expediente, y entendiéndose además dictado y notificado el correspondiente acuerdo de alteración catastral contenido en la propuesta de

---

<sup>51</sup> Nótese que, curiosamente, es el último año del período cuatrienal previsto; lo que implica la posibilidad de que, hasta el final, no se haga pública dicha programación, pero no su ejecución, claro, que habrá debido llevarse a cabo antes de esa fecha.

<sup>52</sup> Por ello se aclara que, las actuaciones objeto de regularización, quedarán excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración.

<sup>53</sup> Es decir, las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario que ostentan la titularidad del derecho de propiedad plena o menos plena, de una concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto, o de los derechos reales de superficie o de usufructo, bien sea sobre la totalidad de los inmuebles o bien sobre una parte de dichos bienes, aun cuando no se trate de los obligados a realizar la declaración.

<sup>54</sup> Curiosamente, en estos casos sí se dice expresamente que la tramitación se basa en el deber de colaboración con la Administración catastral por parte de los interesados.

regularización, desde el día siguiente al de finalización del mencionado plazo. La notificación a los interesados se practicará de acuerdo con la Ley General Tributaria; siendo el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa de seis meses, contados a partir de que se notifique a los interesados el acuerdo de iniciación o la propuesta de regularización, según se trate de la tramitación ordinaria o abreviada, respectivamente. El vencimiento del plazo máximo de resolución determinará la caducidad del expediente, así como el archivo de todas las actuaciones. Finalmente, en todo aquello que no ha sido regulado expresamente, se aplicará básicamente la Ley General Tributaria.

## **VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

No nos gustaría dejar de aportar algunas reflexiones finales al hilo de todo lo tratado anteriormente, puesto que más allá de los cambios concretos regulatorios derivados de las reformas analizadas, subyace un trasfondo claro y evidente común a todas ellas; sin olvidar la idea central de la que partíamos en su comienzo, la crisis actual llega a todos los niveles de gobierno, incluido el gobierno local, por supuesto. Ante dicha evidencia, la realidad muestra que sólo con medidas restrictivas de gasto público no se soluciona el problema, no se sale de la crisis; hacen falta igualmente medidas eficaces para reactivar la economía, que ayuden a salir de esta situación. Es muy importante en nuestro caso, en este país, mantener el Estado del bienestar que tanto esfuerzo, sacrificio, generosidad y compromiso por parte de todos los ciudadanos nos ha costado alcanzar en los niveles existentes con anterioridad a la crisis; eso debe ser un pilar y punto de referencia inmutable, incuestionable, aunque por supuesto deba entenderse con cierta flexibilidad y adaptabilidad que, no obstante, no afecten a su esencia y fortaleza.

Para lograr esto último, la sostenibilidad financiera es fundamental, es imprescindible; hay que conseguir equilibrar ese binomio aparentemente irreconciliable, crisis-Estado del bienestar, así como el universalmente consabido entre ingresos-gastos públicos. Por tanto, evidentemente que debe controlarse al máximo el gasto público, aunque en el bien entendido que esto no significa, no es igual necesariamente que limitarlo o reducirlo muchísimo, al máximo, sino que significa gastar mejor para ser más eficiente, más eficaz y más económico en el manejo de los fondos públicos; pero también hay que mantener los ingresos públicos, y dentro de ellos, debe mejorarse igualmente la recaudación tributaria, por supuesto, para que sea fundamentalmente más justa, resultando el reparte de esa carga tributaria mejor distribuida entre la población, que no es lo mismo que mayor, que incrementarla en los recursos que aporta necesariamente, pues los ingresos y los gastos van indisolublemente vinculados entre sí, no lo olvidemos.

Y en esta línea, las reformas acometidas recientemente sobre la financiación local que acabamos de comentar, dejan bastante que desear; sigue estando pendiente afrontar abierta y plenamente un cierto rediseño de los tributos locales, en el conjunto de sus recursos financieros en general, que haya venido precedido de todo un amplio debate, reflexivo, sosegado, fundamentado y contrastado entre todos los actores implicados. Sólo de esta forma, podremos avanzar verdaderamente y de forma estable hacia la sostenibilidad económica y

financiera local, en épocas de crisis como la actual, pero también con sensatez y mesura, en las mejoras épocas de bonanza.

En definitiva, en España desde hace bastante tiempo necesitamos un nuevo modelo de financiación local, nos hace falta un rediseño del sistema de obtención de recursos, tributarios y de otras características, pero sobre todo tributarios; no es suficiente con “parchear” y retocar de manera más o menos “cosmética” la regulación de las figuras tributarias locales, que no sólo impositivas, sino que necesitamos una reformulación del modelo, o mejor dicho, el establecimiento de un verdadero sistema de financiación para nuestras Corporaciones Locales, acorde a sus competencias, adecuado para los servicios que han de prestar, coherente con el conjunto de sistemas tributarios nacionales (estatal y autonómicos, además de locales, lógicamente), y de una vez por todas, suficiente para dar cobertura a sus necesidades de gasto, las que verdaderamente lo son, eso sí, pero para todas ellas, pues nuestros ciudadanos lo demandan pero, sobre todo, lo precisan más que nunca.

Dr.<sup>a</sup> María José Fernández Pavés